



# Chile: Las Fuerzas Armadas frente a las amenazas no tradicionales



**Miguel Navarro Meza**

*Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la  
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*

Foto: [www.flickr.com/photos/ejercitodechile](http://www.flickr.com/photos/ejercitodechile)

*Abogado, Cientista Político; Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile); Magister en Derecho con mención en Derecho Administrativo (Universidad de Chile); Mphil, In War Studies (King's College London); Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio (Universidad de Chile); Graduado (William Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington D.C.) y del (Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu-Hawaii). Jefe (Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos) y profesor (Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile). Adicionalmente, profesor titular e invitado de varias universidades y del William Perry Center for Hemispheric Defense Studies y del Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies.*



## Ideas preliminares

Es bien sabido que en los últimos años, las Fuerzas Armadas de muchos países latinoamericanos han debido empeñarse en misiones de seguridad interior. Esto ha ocurrido como consecuencia del surgimiento –o más precisamente del resurgimiento– de antiguas amenazas a la seguridad de los Estados afectados cuya magnitud, nivel de violencia o capacidad operativa supera a las de sus organizaciones responsables de la seguridad pública.

Posiblemente, Latinoamérica es hoy por hoy el continente de mayor violencia. No es esta de naturaleza primariamente interestatal, sino de raigambre criminal o política o una combinación de ambas. El fenómeno no es nuevo en la región, pero se ha potenciado grandemente en el último decenio. Naturalmente, los factores son varios y su análisis excedería con mucho los límites de este trabajo, pero la existencia de dichas amenazas es evidente.

Por otro lado, subsisten en la región situaciones de conflictividad interestatal actual o potencial. Hay disputas geoestratégicas latentes o declaradas como la que se manifiesta entre Chile y Bolivia, aunque se han canalizado por cauces fundamentalmente jurídicos y diplomáticos. Cabe comentar también la ausencia de un mecanismo formal de solución de controversias de seguridad internacional en Sudamérica: el Sistema Hemisférico, estructurado alrededor del Tratado Interamericano de Asistencia

Recíproca TIAR está manifiestamente obsoleto. Paralelamente, el Consejo de Defensa Suramericano, haciendo honor al viejo proverbio jurídico que reconoce que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, se extinguió con la Unasur sin exhibir grandes logros.

Las amenazas nuevas o resurrectas, varían según el país de que se trate, pero en general se pueden agrupar en aquellas de naturaleza criminal y más las de raigambre política, por cierto, las que se nutren de orígenes mixtos. Entre las primeras, el narcotráfico es la amenaza de mayor magnitud en tanto genera los mayores efectos; además se extiende prácticamente a todos los países de la región. Le siguen el crimen organizado, el tráfico de armas livianas y pequeñas y la trata de personas, aunque la incidencia de cada uno es distinta por país. Estas amenazas son igualmente evolutivas. Para Chile por ejemplo, la trata de personas no era una cuestión significativa cinco años atrás pero hoy es un tema prioritario en la agenda pública.

En la óptica de las amenazas de orden más “político” ciertamente la subversión es la de mayor

persistencia. En varios países existen movimientos armados que propugnan por un cambio de sistema y estructuras políticas y/o por reivindicaciones de diverso tipo o al menos eso constituye su discurso público. Sudamérica fue escenario de la Guerra Fría que aquí se combatió bajo la forma de subversión, terrorismo, agitación y propaganda y contra subversión, antiterrorismo y guerra política y cultural. El término de la Confrontación Este-Oeste y el colapso de los socialismos reales atemperaron sus manifestaciones subversivas mas no las extinguieron por completo. El largo conflicto de Colombia es quizás la evidencia más patente –y trágica– de este fenómeno.

Así, conviene subrayar que las nuevas formas de subversión se presentan actualmente asociadas con la actividad criminal. Esta es una simbiosis casi diríase natural: los objetivos de los grupos revolucionarios son al menos en apariencia complementarios con el crimen organizado y el narcotráfico, lo que estimula una alianza funcional, al menos en el corto y mediano plazo.

**“... subsisten en la región situaciones de conflictividad interestatal actual o potencial. Hay disputas geoestratégicas latentes o declaradas como la que se manifiesta entre Chile y Bolivia, aunque se han canalizado por cauces fundamentalmente jurídicos y diplomáticos”.**





Como resultado de estos fenómenos, en varios países de la región, las Fuerzas Policiales, responsables naturales de combatir el crimen, o se han visto sobrepasadas en sus capacidades o al menos, han requerido apoyo de las Fuerzas Militares para reprimir las conductas delictuales asociadas fundamentalmente al narcotráfico y al crimen organizado. El caso más mediático es por cierto el de México pero el fenómeno es casi general en la región e incluye a Colombia, Venezuela, Perú, Brasil, Paraguay y en alguna medida y por determinados periodos a Bolivia.

La pertinencia de la participación castrense en la represión especialmente del narcotráfico, no se ha limitado a las Fuerzas Militares Terrestres. Debido al uso extensivo y muy frecuente de medios aéreos para el contrabando de estupefacientes y otros tráficos ilícitos, casi todos los países de la región han promulgado legislación que les permite el uso de la fuerza contra aeronaves que se sospecha que trasladan drogas o cargas similares y que no obedecen las instrucciones de la autoridad aeronáutica respectiva. Lo mismo es válido a propósito del uso de medios náuticos –incluyendo los publicitados semi-sumergibles– lo que ha empuñado a las Fuerzas Navales de varios Estados en esta misión.

Entre los países cuyas Fuerzas Militares se han involucrado de lleno en seguridad interior, Chile y Argentina han sido la excepción. En parte porque hasta épocas comparativamente recientes los fenómenos del

narcotráfico y del crimen organizado no han sido tan intensos ni violentos en ambos países, en parte porque sus Fuerzas de orden y seguridad han sido suficientes para enfrentar las manifestaciones delictuales y en parte también por su pasado político reciente, con regímenes castrenses cuestionados por derechos humanos, sus Fuerzas Militares no han sido desplegadas para estos fines, aunque esto ha comenzado a cambiar.

El caso de Chile es paradigmático. Su legislación pertinente, establecida tanto en la Constitución Política cuanto en normas derivadas –que fue

promulgada durante el régimen militar 1973-1990– establece una separación tajante entre las misiones de las Fuerzas Armadas y la de sus cuerpos de Policía, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI). Mientras que las Fuerzas Militares tienen una misión fundamentalmente de Defensa externa, las policías son responsables de dar eficacia al derecho y resguardar el orden interno, con poca interacción entre ambos tipos de misiones y responsabilidades. Solo recientemente, de hecho en 2019, se ha otorgado a las Fuerzas Armadas de Chile una responsabilidad formal de cooperación con

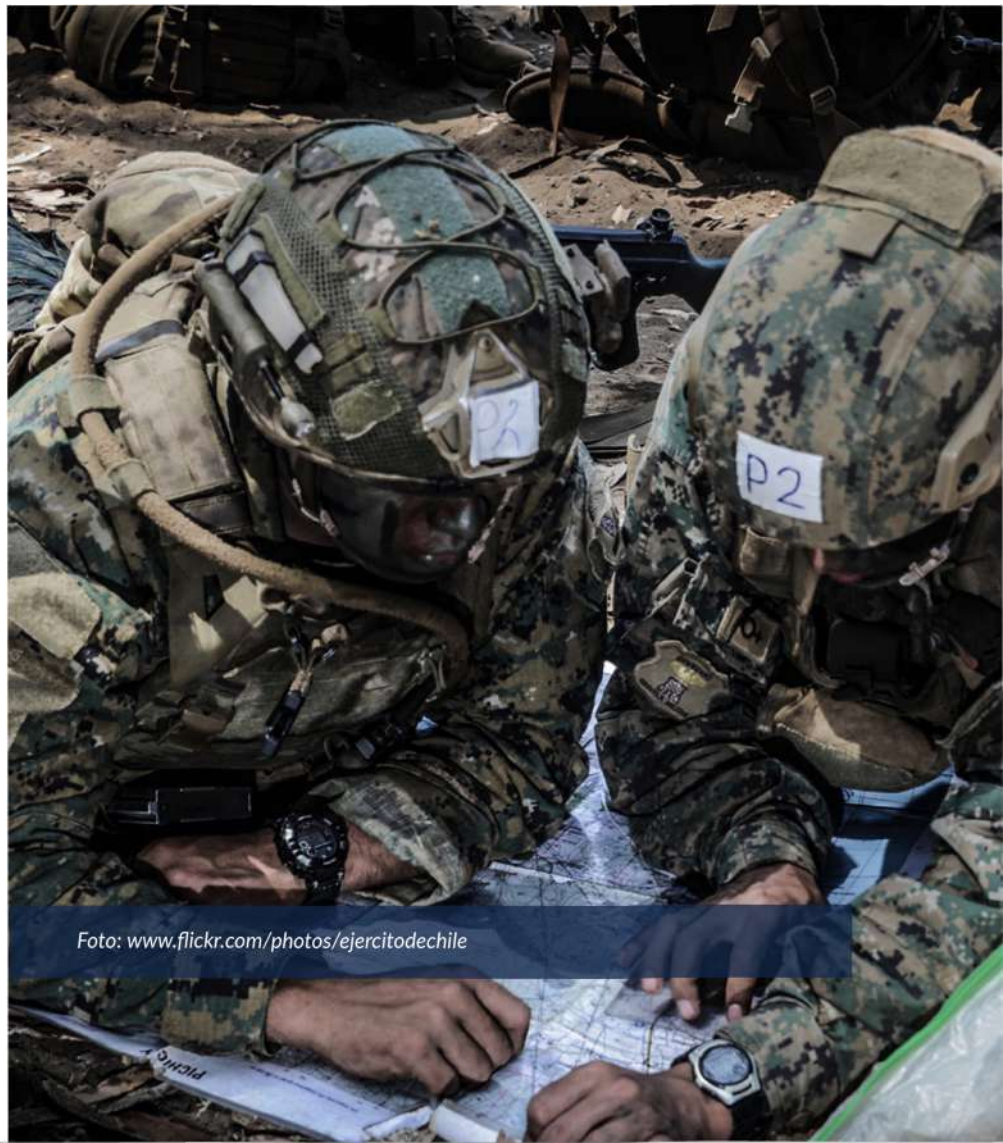


Foto: [www.flickr.com/photos/ejercitodechile](http://www.flickr.com/photos/ejercitodechile)



las policías en la contención del narcotráfico y otros delitos en la Zona Norte del país.

### La misión de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1980

Cuando a mediados del decenio de los 70 se constituyó la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República, el tema militar fue objeto de su temprana atención. Varias razones explican tal preocupación. Desde luego, el carácter militar del régimen político imperante sugería un tratamiento exhaustivo del tema castrense en sus diversos aspectos. Por otra parte, la situación política internacional y las condiciones domésticas necesariamente afectaron la forma de ver los temas de la seguridad externa e interna del Estado. En el ámbito internacional se vivía la denominada Segunda Guerra Fría,<sup>1</sup> caracterizada por altos niveles de tensión entre Occidente y el Bloque Soviético, con consecuencias globales para la seguridad internacional; en el plano doméstico se comenzaron a constituir los núcleos de oposición armada al régimen militar, a su turno herederos de aquellos grupos que a fines de los años 60 habían optado por la vía armada para acceder al poder y cuya existencia ya había tenido efectos constitucionales, según se explica más adelante. De otro lado, la Comisión recogió los

<sup>1</sup> En general, los autores concuerdan que la Segunda Guerra Fría, que sucede a la Distensión, comenzó con la invasión soviética a Afganistán en 1975 y se mantuvo hasta el ascenso de Gorbachov al poder en la Unión Soviética.

“El término de la Confrontación Este-Oeste y el colapso de los socialismos reales atemperaron sus manifestaciones subversivas mas no las extinguieron por completo. El largo conflicto de Colombia es quizás la evidencia más patente –y trágica– de este fenómeno”.

desarrollos doctrinales entonces imperantes en el Derecho Constitucional, especialmente los de raigambre europea, que sí consideraban los temas militares y de las relaciones civiles-militares en toda su magnitud y que se manifestaron en otras constituciones del periodo, como por ejemplo, la española de 1978.<sup>2</sup>

En consecuencia, la Comisión de Estudios y quienes posteriormente intervinieron en la redacción del texto de la Constitución, el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, dieron un tratamiento amplio a los temas castrenses. Desde luego, continuaron con la tradición, por lo demás propia de todo sistema democrático, de subordinar a las Fuerzas Armadas a la autoridad política; para ello incorporaron, actualizándolas, normas que venían de los ordenamientos constitucionales de 1833 y de 1925, especialmente

<sup>2</sup> La Constitución española de 1978, en su Artículo 8 se refiere expresamente a las Fuerzas Armadas; las identifica por sus nombres oficiales –el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire– y determina sus misiones básicas: garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional; a continuación dispone que una ley orgánica regulará las bases de la organización militar.

relativos a la autoridad y atribuciones del presidente de la República e incluyeron disposiciones nuevas que explícitamente pusieron a las Fuerzas Armadas bajo la dirección de la autoridad política. Esto quedó claramente establecido en el Artículo 90 original que alude a las Fuerzas Armadas (y hasta la reforma de 2005 también a las de Orden y Seguridad Pública) como “las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional” redacción que respecto de las instituciones castrenses continúa en el actual Artículo 101, lo que no deja lugar a dudas que las Fuerzas Armadas dependen del Ministerio de Defensa Nacional, situación que ha sido refrendada con la promulgación, en enero de 2010, de la Ley 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Además, la Comisión aludió expresamente a las Fuerzas Armadas, refiriéndose a ellas por sus nombres: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, de un modo similar al de la ya aludida Constitución española de 1978. Con todo, en esto la Comisión siguió también la experiencia chilena ya que la fórmula utilizada en





esta parte del *Artículo 90* se basó en la modificación del *Artículo 22* de la Constitución de 1925, efectuada en la reforma constitucional de 1971, conocida como la Reforma Constitucional de las Garantías Democráticas<sup>3</sup> y que por primera vez consagró la existencia de las Fuerzas Armadas en un ordenamiento constitucional chileno.

El texto de la Constitución incorporó otras normas destinadas a dar exclusividad a las Fuerzas Armadas y Carabineros en uso de la fuerza (*Artículo 91*

<sup>3</sup> Esta reforma fue aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de 1971 y encuentra su origen en la negociación desarrollada por el Partido Demócrata Cristiano en octubre de 1970 con Salvador Allende para darle su apoyo en el Congreso que debía elegir entre él y Jorge Alessandri dado que ninguno obtuvo mayoría absoluta en las elecciones del 4 de septiembre de ese mismo año. En lo referente a las Fuerzas Armadas y a Carabineros, el nuevo texto del Artículo 22, aunque siguió refiriéndose a ellas como "Fuerza Pública" les dio un carácter exclusivo como cuerpos armados del Estado, definió sus características principales (profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes) y además, determinó que el ingreso a dichas instituciones solo podía efectuarse por sus escuelas matrices. La redacción de la norma se sustentó en la necesidad de asegurar que el monopolio de la Fuerza por parte del Estado fuese ejercido únicamente por las instituciones militares y Carabineros, con exclusión de los grupos armados que habían surgido en el decenio anterior y que en general suscribían sensibilidad política de izquierda.

*original*) y a preservar su identidad, asegurando que el ingreso a dichas instituciones solo se puede efectuar a través de sus escuelas matrices (*Artículo 92 original*). Ambas disposiciones fueron en alguna medida consecuencia de la existencia de facciones armadas que conspiraban contra el régimen militar y muy posiblemente de experiencias comparadas, altamente negativas, de asimilación forzada de grupos insurgentes a las Fuerzas Militares al término de conflictos políticos prolongados.

### La cuestión de las misiones de las Fuerzas Armadas y su diferencia con las de Orden y Seguridad Pública

La Constitución Política establece dos categorías de Fuerzas: las Fuerzas Armadas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y las de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Inicialmente, todas dependían del Ministerio "encargado de la

Defensa Nacional" pero luego de la reforma de 2005, Carabineros e Investigaciones pasaron a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

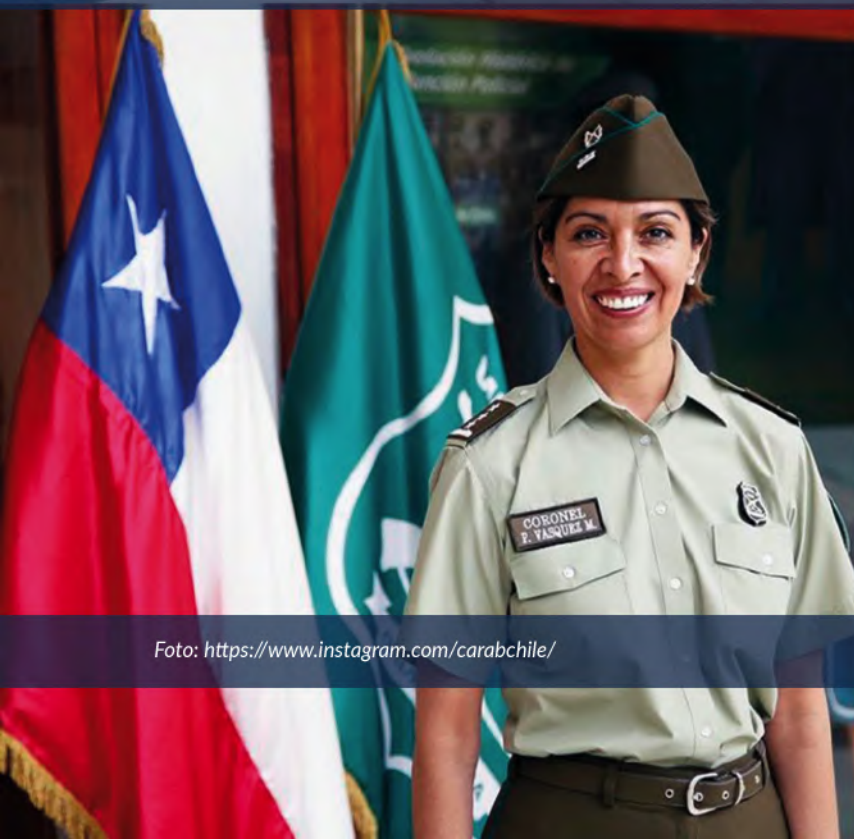
Respecto de las misiones de cada categoría, la Carta Fundamental dice que las primeras "existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la Seguridad Nacional" mientras que las de Orden y Seguridad Pública "existen para dar eficacia al derecho y garantizan el orden y la seguridad pública interior". Originalmente además, las Fuerzas Armadas y Carabineros garantizaban el orden institucional de la República, misión que les fue retirada en la ya varias veces citada reforma de 2005.

De entrada resulta claro que se trata de misiones distintas y con ámbito de ejecución física diferentes.

Es así como la misión primaria de las Fuerzas Armadas es "la defensa de la Patria" y no existen dudas que se trata de una misión orientada a proteger la integridad territorial y la soberanía del país contra

**"Al igual que lo que ocurre con la Defensa, el concepto de Seguridad Nacional no está definido en la Constitución porque tanto la Comisión de Estudios como las demás instancias que intervinieron en la redacción del texto de la Carta, estimaron que era (y es) esencialmente político y además, se comprendió entonces, muy adecuadamente, que el concepto de Seguridad Nacional y en especial sus contenidos, eran fundamentalmente mutables".**



Foto: [www.instagram.com/ejercito\\_chile/](http://www.instagram.com/ejercito_chile/)Foto: <https://www.instagram.com/carabchile/>

amenazas externas que naturalmente, ameriten o requieran una respuesta militar. En efecto, dado que la Constitución no establece expresamente qué ha de entenderse por “defensa de la Patria”, es necesario recurrir a las fuentes doctrinales relativas a la Función de Defensa y a la Política respectiva, las que han sido desarrolladas en los Libros de Defensa, en los que resulta evidente que se trata de una responsabilidad de Defensa externa. En consecuencia, forzoso es concluir que cuando el actual Artículo 101 de la Constitución alude a la *defensa de la Patria* se refiere a la protección del territorio, la población, las instituciones políticas, la soberanía y la independencia nacional frente a presiones o agresiones de naturaleza exclusivamente externa.

La segunda misión que la Carta Fundamental entrega a las Fuerzas Armadas es ser “*esenciales para la Seguridad Nacional*” lo que puede entenderse como una condición o característica de las instituciones castrenses. Al igual que lo que ocurre con la Defensa, el concepto de Seguridad Nacional no está definido en la Constitución porque tanto la Comisión de Estudios como las demás instancias que intervinieron en la redacción del texto de la Carta, estimaron que era (y es) esencialmente político y además, se comprendió entonces, muy adecuadamente, que el concepto de Seguridad Nacional y en especial sus contenidos, eran fundamentalmente mutables. Así opinó por, ejemplo, el integrante de dicha Comisión, Sergio Diez, quien consideró “*inconveniente definir el concepto de seguridad nacional, no porque carezca de contenido jurídico, sino porque precisamente tal contenido va a ir siendo fijado y modificado de acuerdo a la práctica, las costumbres, la determinación de las leyes, y al pensamiento de los partidos políticos*”.<sup>4</sup>

4 Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos Ed. Jurídica de Chile, 1978; citado por Paul Latorre, Adolfo “Política y FFAA., características y misiones de las Fuerzas Armadas, Revista de Marina, Valparaíso, 1999, p. 272 y siguientes.





En consecuencia, es necesario analizar los contenidos doctrinarios actuales del concepto de Seguridad Nacional o más precisamente de Seguridad cuya articulación vigente está nuevamente contenida en los diversos Libros de la Defensa. De la lectura de los conceptos consignados en dichas publicaciones permite concluir que la Defensa es una de las funciones que el Estado realiza para lograr sus fines, conjuntamente con la función de Seguridad pero que la Defensa es un concepto más específico que aquella; en consecuencia, la ejecución de la función de Defensa no produce por sí sola la condición de seguridad, pero es un componente fundamental e insoslayable de esta.

En síntesis, en la perspectiva doctrinaria actual, la seguridad es una condición que el Estado debe lograr para la búsqueda y desarrollo de sus intereses nacionales, mediante múltiples acciones que lo pongan a cubierto de interferencias y avatares de distinta naturaleza, siendo la Función de Defensa una de las que el Estado debe ejecutar, pero uno de las más relevantes e insoslayables, en la medida que es la que lo resguarda de los riesgos externos que tienen dimensiones militares. Entender la condición de *esenciales para la Seguridad Nacional* que tienen las Fuerzas Armadas como una habilitación para contribuir en cualquier forma al logro de la seguridad del país, sería extender el contenido material de su misión y resultaría contraria a una correcta interpretación legal, por

“... la Defensa es una de las funciones que el Estado realiza para lograr sus fines, conjuntamente con la función de Seguridad pero que la Defensa es un concepto más específico que aquella; en consecuencia, la ejecución de la función de Defensa no produce por sí sola la condición de seguridad, pero es un componente fundamental e insoslayable de esta”.

cuanto implicaría una lectura extensiva de la misma.

Entonces, conjugando armoniosamente las aproximaciones doctrinales relativas a la Función de Defensa y a los conceptos de Seguridad Nacional actualmente vigentes, es posible concluir que la misión de las Fuerzas Armadas, en los términos de la normativa constitucional, es la defensa del país frente a agresiones, amenazas o presiones de naturaleza externa que afecten su integridad territorial, a su capacidad de actuar soberanamente en el Sistema Internacional, a su población, sus instituciones políticas y a sus recursos básicos, y que tengan una respuesta o dimensiones militares. Además, que su condición de esenciales para la Seguridad Nacional se manifiesta en el aporte que, dentro de su misión primaria, es decir la Defensa externa, las instituciones de la Defensa hacen para que el país obtenga la condición de seguridad que le habilite para el desarrollo de sus fines e intereses básicos.

### Otras misiones de las Fuerzas Armadas en el ámbito normativo

Además de la misión básica que la Constitución les asigna, las Fuerzas Armadas tienen otros cometidos legales que se ejecutan al interior del país y que poco o nada tiene que ver con su misión primaria. Estas son el resguardo del orden público en los actos electorales públicos según lo previsto en el *Artículo 18* inciso final de la Constitución y en la *Ley 18.700*, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios y su participación en caso de sismos o catástrofes conforme a lo dispuesto en la *Ley 16.282*.

En sentido estricto, la misión de resguardo del orden público en los actos electorales y plebiscitarios, por las Fuerzas Armadas y Carabineros es de naturaleza constitucional, por cuanto está establecido en el inciso final del *Artículo 18* del Código Político. Con esto la Constitución de 1980 dio ran-



go superior a un cometido que las instituciones de la Defensa y Carabineros venían realizando desde el decenio de los 40.

Las normas de detalle de la forma como se ejercerá el control del orden público en los actos eleccionarios están contenidas en el Título VI de la citada Ley N° 18.700 que en general entrega amplias funciones a las Fuerzas responsables de mantener el orden público, sean estas militares entendidas en sentido amplio, es decir Ejército, Armada o Fuerza Aérea, o de Carabineros. De igual manera, el Artículo 111 dispone que el presidente de la República designará una autoridad militar o de Carabineros que tendrá el mando superior de las Fuerzas encargadas de la mantención del orden público donde deban funcionar mesas receptoras de sufragios, lo que hace de esta una actividad específica que se ejerce por canales estrictamente castrenses, aunque sometidos a la normativa y la conducción de las autoridades políticas, en este caso del Ministerio del Interior.

A su turno, la Ley 16.282 es una ley miscelánea que entre otras cosas contiene normas sobre situaciones de sismos u otras catástrofes y que involucra la participación del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas para anticipar los efectos de tales situaciones y luego para paliar sus efectos. Para tal finalidad, la ley dispone que los ministerios del Interior y de Defensa elaborarán un plan tendiente a que las Fuerzas Armadas y Carabineros (referido en la ley como "El Cuerpo de

Carabineros") desarrollen un programa que, en lo sustancial, permita utilizar sus medios en casos de sismos y catástrofes, se coordinen los recursos humanos y materiales de los servicios públicos y de las instituciones asistenciales públicas y privadas y que se informe previamente a las autoridades de los problemas críticos que deben ser objeto de medidas preventivas. Además dispone la ley, que en casos específicos, autoridades militares se integrarán en diversos comités allí creados.

Cabe hacer presente que esta ley ha sido invocada muchas veces para respaldar la acción inmediata de las Fuerzas Armadas ante situaciones de sismo y otras catástrofes naturales o provocadas por el hombre, pero solo para paliar sus efectos materiales y llevar socorro y apoyo a las víctimas, mas no faculta a las instituciones de la Defensa para asumir responsabilidades de orden público, lo que requeriría que se dictase el *Estado de Emergencia*, tal como quedó demostrado con ocasión del terremoto que afectó al país el 27 de febrero de 2010.<sup>5</sup>

## Estados de Excepción Constitucional

Para los efectos de acotar el marco normativo relativo a la utilización de medios militares

<sup>5</sup> La vigencia de estas disposiciones y en consecuencia, la posibilidad que se utilicen medios y recursos de las Fuerzas Armadas en situaciones de sismos o catástrofes, pero sin que se dicte el respectivo Estado de Excepción constitucional, fue refrendada por la Contraloría General de la República en su Dictamen N° 42.822 de septiembre de 2008.

en acciones al interior del país y distintos de su misión convencional, ya analizada, es fundamental referirse a los Estados de Excepción Constitucional, especialmente al Estado de Emergencia.

Los Estados de Excepción Constitucional están establecidos en los Artículos 39 y siguientes del Código Político. Lo esencial de tales estados está establecido en el Artículo 39 que determina que el ejercicio de los derechos y las garantías que la Constitución asegura a todas las personas, solo pueden ser afectados bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado (destacado del autor). Es pertinente enfatizar este último punto, ya que refuerza el carácter excepcional y la gravedad de las condiciones que habilita la dictación de un estado de excepción así como la temporalidad de su vigencia.

Según lo previsto en la Constitución, los estados de excepción son:

- a) De **Asamblea**, en caso de guerra exterior. Lo declara el presidente con acuerdo del Congreso. Durará mientras subsista la situación que lo motiva.
- b). De **Sitio**, en caso de guerra interna o grave conmoción interior. Lo declara el presidente con acuerdo del Congreso. Duración: 15 días.





c) De **Catástrofe**, en caso de calamidad pública. Lo declara el presidente por decreto supremo e informa al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de la declaración. Duración: indefinida, pero el Congreso puede dejarlo sin efecto si hubiesen cesado completamente las causas que lo motivaron.

d) De **Emergencia**, en caso de grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad de la Nación. Lo declara el presidente por 15 días prorrogables por otros 15 pero sus prórrogas posteriores requieren acuerdo del Congreso.

En todos los casos, el presidente de la República podrá delegar sus atribuciones en Mandos de la Defensa Nacional y se habilita expresamente la utilización de medios militares en situaciones internas (estados de Sitio, Catástrofes y Emergencia) o inter-

na y externas a la vez (Estado de Asamblea) que derivan de la naturaleza de la excepcionalidad a conculcar o prevenir.

Con relación a la materia de este ensayo, es necesario enfatizar dos aspectos de los estados de excepción constitucional: la gravedad de la situación que los motiva y su temporalidad.

La gravedad está expresamente aludida en la Carta Fundamental y es el correlato natural a los efectos de la dictación de cada uno, la conculcación de las libertades y derechos y libertades establecidos en la misma Carta. Se define un equilibrio entre las causas y los efectos: si han de limitarse o suprimirse las libertades públicas, una consecuencia de especial gravedad para la sociedad, solo puede ser por una razón igualmente grave y apremiante. Así el Estado de Sitio únicamente procede en caso de guerra interna, es decir una guerra ci-

vil, o grave conmoción interior; el de *Catástrofe* requiere de una calamidad pública, pero no cualquier calamidad sino una, cuya magnitud y efectos ponderados por el presidente, hagan indispensable su dictación; y el de *Emergencia* nuevamente requiere de grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad de la Nación.

Los mismos fundamentos se aplican en general para explicar la temporalidad de los Estados de Excepción Constitucional; el constituyente ha procurado limitar al máximo posible la duración de los mismos precisamente para evitar que sus efectos con relación a los derechos de las personas se vean afectados por más del tiempo necesario; en esta óptica solo el de Asamblea (guerra exterior) tiene una vigencia limitada en principio, por la duración de la misma; algo similar ocurre con el de *Catástrofe* ya que por la



[https://twitter.com/Ejercito\\_Chile/header\\_photo](https://twitter.com/Ejercito_Chile/header_photo)



magnitud que debe tener la calamidad habilitante, se entiende que paliar sus efectos puede ocupar un largo tiempo; aun así la Constitución habilita al Congreso a suspender su vigencia luego de 180 días si hubiesen cesado completamente los hechos que lo motivaron. Por el contrario, los estados de *Sitio* y de *Emergencia* solo pueden ser en principio dictados por 15 días, prorrogables en el caso del de *Emergencia* por otros 15, lo que obliga al gobierno en ser especialmente diligente en superar la crisis doméstica que les dio origen, lo que se condice con las amplias facultades que ambos estados otorgan al Ejecutivo.

Respecto de la utilización de medios militares, entendidos en sentido amplio, durante los estados de excepción constitucional, este tiene un carácter igualmente restrictivo y excepcional, estando limitado por el

tipo y duración de la condición de excepcionalidad respectiva. Naturalmente, esto no se aplica en el caso del Estado de Asamblea habida consideración de los presupuestos de guerra externa que habilitan su dictación, más si en los otros tres que están limitados al menos, en tiempo de vigencia. Desde luego, todo esto no hace sino reforzar el carácter excepcionalísimo del empleo que de las Fuerza Armadas en misiones distintas que las establecidas en el *Artículo 101* las que según ya ha sido expuesto y sin perjuicio de las establecidas en las leyes 16.282 y 18.700, solo se orientan hacia la Defensa externa del país o a la contribución que, nuevamente en el ámbito externo, realizan las instituciones de la Defensa para que el país logre la condición de seguridad que le permitirá alcanzar sus fines y objetivos nacionales.

## El debate acerca de un cometido interno de las Fuerzas Armadas y algunas conclusiones

Desde octubre de 2019, Chile se encuentra inmerso en un proceso constitucional. Su objetivo es la redacción de una nueva Carta Magna lo que fue ratificado por la ciudadanía en reciente plebiscito. En abril de 2021 se elegirán los integrantes de la Convención Constituyente, la que tendrá un máximo de 12 meses para redactar el texto el que será sometido a un plebiscito de salida en el cual nuevamente los ciudadanos deberán pronunciarse.

Comprensiblemente, algunos de los temas más relevantes para la redacción de la nueva Carta Fundamental ya han comenzado a ser debatidos. Entre estos, han adquirido esperada relevancia los temas de Defensa y Fuerzas Armadas y sus cometidos y responsabilidades figuran entre aquellos que se están agitando. En lo sustancial, es posible advertir dos planteamientos a propósito de las misiones de las Instituciones de la Defensa:

⊕ una aproximación restrictiva, que pretende limitar a las Fuerzas Armadas solo a la Defensa externa del país frente a agresiones a su integridad territorial o su soberanía, con exclusión de cualquier cometido interno, y

⊕ una visión más amplia que propugna actualizar y modernizar sus roles y misiones conforme a las nuevas amenazas que pueden afectar la

“... las Fuerzas Armadas de Chile, conforme a su ordenamiento constitucional y legal vigente, no pueden realizar tareas de seguridad interna, excepto en los casos expresamente indicados en la propia Carta Fundamental y en leyes especiales”.





seguridad del país, tanto en su dimensión externa cuanto en su perspectiva doméstica.

El debate está abierto. Hay argumentos válidos en ambas posiciones y ambos planteamientos tienen anclajes en otros temas de las relaciones político-militares, como por ejemplo, una relación más directa y despejada entre el presidente de la República y las Fuerzas Armadas o un Ministerio de Defensa con más atribuciones y capacidades de liderazgo frente a los uniformados.

Es evidente que solo la segunda opción, es decir la modernización y actualización de los roles, misiones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas resultaría funcional a su empleo en cometidos de seguridad interior. Esto proporcionaría el marco normativo para que los militares pudiesen enfrentar en forma adecuada las nuevas amenazas, varias de las cuales tienen una dimensión eminentemente doméstica.

El proceso constitucional será largo, de hecho más de un año. Los temas de la Defensa y las Fuerzas Armadas ya tienen un alto perfil en los debates inherentes al mismo. En esta lógica y considerando el horizonte estratégico del país, será una óptima oportunidad de poder debatir entre otros aspectos, los roles y misiones de las Instituciones de la Defensa.

Así, considerando lo expuesto y ponderado en este documento, es posible articular algunas conclusiones respecto de las atribuciones de las Fuerzas Ar-

madas de Chile para asumir el combate a las nuevas amenazas, especialmente las que tienen dimensiones más domésticas que internacionales.

A saber:

⊕ En el ordenamiento constitucional vigente, las Fuerzas Armadas carecen de atribuciones para participar de ordinario en misiones de seguridad interna.

⊕ La misión principal de las Fuerzas Armadas es la "defensa de la Patria", entendida como la protección del país frente a agresiones, amenazas o presiones de naturaleza externa que afecten su integridad territorial, a su capacidad de actuar soberanamente en el Sistema Internacional, a su población, sus instituciones políticas y que tengan una respuesta o dimensiones militares.

⊕ Su condición de esenciales para la Seguridad Nacional se manifiesta en el aporte que, dentro de su misión primaria, es decir la Defensa externa, las instituciones de la Defensa hacen para que el país obtenga la condición de seguridad que le habilite para el desarrollo de sus fines e intereses básicos.

⊕ En principio, las instituciones de la Defensa solo pueden intervenir en cometidos domésticos de seguridad si se ha dictado un Estado de Excepción Constitucional específico y sus atribuciones estarán determinadas por la naturaleza y extensión de este.

⊕ Más allá de la condición de excepcionalidad constitucional, las Fuerzas Armadas solo pueden participar en tareas internas si se las requiriese conforme a lo dispuesto en la *Ley N° 16.282* o tratándose del control del orden público en actos electorarios o plebiscitarios públicos de aquellos previstos y regulados en la *Ley N° 18.700* Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

⊕ Es evidente que las atribuciones actuales de las Fuerzas Armadas son insuficientes para afrontar las nuevas amenazas y en cuanto tal, difícilmente se hacen cargo del horizonte estratégico del país.

La conclusión final, sin embargo, es que las Fuerzas Armadas de Chile, conforme a su ordenamiento constitucional y legal vigente, no pueden realizar tareas de seguridad interna, excepto en los casos expresamente indicados en la propia Carta Fundamental y en leyes especiales. El actual debate constituyente será una muy buena oportunidad para modernizar la base legal de las Fuerzas Armadas, pero cualquier estudio modificador deberá considerar necesariamente la esencia de la función militar, el ethos de las Fuerzas Armadas y las tradiciones de prescindencia de actuar en el ámbito de la seguridad interna, conforme al Estado de Derecho. 🇨🇱